

地域を考える(2)

地方分権について

長岡大学学務課長 杉 倉 一 彦

あわたしい世の中で、次から次へ政治、経済の話題がマスコミを賑わし、消えていく。

去る6月に地方分権推進委員会は最終報告を提出して任務を終了したが、地方分権に対する国民の関心はあまり高まっているように思えない。幸い引き続き「地方分権改革推進会議」が設置され、「国と地方公共団体との役割分担に応じた事務及び事業の在り方並びに税財源の配分の在り方...を調査審議すること。(地方分権推進計画に基づく施策等の実施状況の監視も含む)」となったので、地方分権がきちっと仕上がることを期待したい。

私は今の世の中は非常に息苦しいと感じている。なぜなのか考えていくと、縦横にきっちりと組み立てられていて、そこから出ることも批判することもできない日本社会の構造、仕組みに行き当たる。中国とは違って一党独裁でもなく、マスコミではかなり現状批判の論陣を張る評論家、学者も多い。ところが、一般社会人となると、全く声を出さない。例えば、新潟日報に「窓」という読者投稿欄がある。ここに載っている人を見ると、ほとんどが定年過ぎの高齢者、高校生、主婦で、サラリーマンは極めて少ない。あっても内容は趣味とか社会事象に対する通り一遍な批評に過ぎない。国や自治体の行政、議会への批判は極めて少ない。大新聞では最近も読者投稿欄そのものが少ないようである。人気がないからだろう。確か私が若かった頃には、匿名の投稿が認められていたが、いつの頃からか、おそらく無責任な発言の弊害を避けるためであろうか、現在のように実名だけの投稿になって、それが思い切った発言を封じ、無難で面白くない欄にしまったのではなからうか。

一般社会人のガス抜きの場が極めて少ないのである。選挙が唯一の意思表示の手段であるが、これも地方では極めて限られた選択肢しかない。東京や大阪ではときに庶民の反乱のような知事が選ばれ、不満足な結果を残すことがあるが、選挙民の心情は理解できる。

それでもって飯を食っている批評家や学者と異なっ
て庶民は、特に組織で働いている者には自由に発言、行動できる雰囲気は全くない。自分の行動が組織の立場を悪くしないか、その結果として自分に不利益が降りかからないかと考えたら、行政や議会への批判などできるものではない。組織は単独で動いているわけではなく、他の組織 官庁や企業、個人と結びついて収益をあげ、活動している。規制によって保護され、補助金を重要な収益源としている組織も多い。そのようなしならみの中で公然と現状批判をするのは至難の業である。

私は実際のところ地方分権なるものにそんなに関心があったわけではない。ところが上のような息苦しさを問うて行ったときに、現在の中央集権的な政治、財政の在り方にぶつかったのである。中央政府を頂点に企業をも巻き込んでピラミッド型に精緻に枠組みを作られた日本社会というものが大げさなようだが息苦しさを元凶だと意識されてきたのである。

社会の生成過程というのは、ピラミッドの頂点にある中央政府が始めに出来て、それから下に広がっていったのではなく、原始社会から統一国家の形成に至る過程を想像するに、逆に下の方から、つまり個人を基底にして、弱い個人を守るためにグループが出来、さらにその上のグループが形成されていって、最後に中央政府の出現を見たのではないかと素人ながら考えられるのである。

ところができあがった中央政府は、アメリカの連邦制度を除けば日本に限らないことだが、絶対的な権力をもって地方を、企業を、個人を支配するようになった。この国・地方の上下・主従の体制が江戸時代からずっと続いてきた。しかし、ここにいたってバブル経済崩壊の後遺症のあおりで政治も行政も経済も、中央集権では十分に機能しなくなって自治、分権の流れができた。

1995年12月に示された地方分権推進委員会委員長見解では分権型社会のイメージを、

- (1) 国・地方の関係が上下・主従から対等・協力の関係へ
- (2) 全国画一の行政から地域に応じた多様な行政へ
- (3) 国の機関としての「地方公共団体」から市民の

信託による「自治体」へ

(4) 市民自治によってよりよい地域や暮らしを実現するものと描いている。

そして同委員会の5次にわたる勧告を踏まえて、1999年に地方分権一括法が制定され、2000年には475本と言われる関連法律改正が施行された。

改正された地方自治法によれば、自治体の役割は地域における行政を自主的かつ総合的に実施することとされ、国の役割は(1)国際社会における国家としての存立にかかわる仕事、(2)全国的に統一して定めることが望ましい基本的な準則を定めること、(3)全国的な規模をもった事業の実施に限定されることとなった。

これを具体化するため、これまで国の組織の一部という位置づけで自治体が仕事をしてきた「機関委任事務」が廃止され、「自治事務」と「法定受託事務」に整理された。従って、自治体が処理する事務については、どれも最終的に自治体が判断する責務を負うことになった。

大胆な改革と思う。しかし、実はこれだけでは単に国と自治体の間の仕事配分の変更であって、役所や議会の人間には大改革でも、住民には見えにくい内容である。従来と同じサービスを、同じ負担で実施されることも十分に想定できる。市政への住民参加もこれまでと変わらないかも知れない。

真の地方自治を実現するためには国と地方の財政の再構築が伴わねばならない。これだけの拡大された地方行政をこなすための財源をどのように調達するか。今までと同じように補助金、地方交付税に大きく頼る地方財政では、地方の自主性は発揮できない。補助金、地方交付税で政策誘導され、事業規模を制約される。その結果、地域間競争のインセンティブは失われ、中央依存のシステムが温存されるだけである。

地方分権推進委員会最終報告で、地方税財源充実確保の方向が示されている。地方歳出と地方税収の乖離縮小のためには、地方税収入の割合を高めることで受益と負担の関係を強化することができる。財政力の弱い地域には一般的な財政調整措置で対応し、国庫補助負担金は真に必要なものに限るのが望ましいとされている。

極端に言って、自治体の事業は当該自治体の収入で賄えと言うことである。こうなったときに真に住民が

政治に参画するようになる。自分がどれだけ税金を負担するか、負担した税金でどれだけサービスが提供されるかが問われる。つまり、自分の家計と同じ感覚で自治体財政を考えるようになる。いやでも真剣にならざるを得ない。

住民の行政への参加の形はNPO、住民投票を含め多様化しようが、基本は自治体議会である。ところが現在の限られた地方自治では、議会の迫力は伝わってこない。

最近読んだ細川珠生「自治体の挑戦」によると、自治体の定例議会は年に4回、会期も2週間前後、あとは自主的な政治活動である。勉強しようと思えばできるし、家業との兼任も十分に可能だということである。

また議員立法も極めて少ないようである。

地方分権が財政を含め完成した暁には、地方議会にはるかに活性化し、住民の関心と呼ぶであろう。そのとき住民の大多数を占めるサラリーマンあるいは女性の議会参加が熱望されることになるだろう。しかし、サラリーマンを続けながら議員活動することはまず困難である。これを解決するには、議員になった場合の休職制度などが提案されているようであるが、もっと現実的な制度は、民主主義の先進国アメリカで実施されている地方議会の夜間開会である。

松下政経塾の大場秀樹氏のホームページにこの夜間議会の風景が描かれている。

人口約20万人のミシガン州アナーバ市の議会は夜7時30分に開催される。市政への不満や要求を、住民は電話1本の予約さえすれば、本会議において誰でも自由に発言が出来る。この中から立法化の必要があるものは議員のみの委員会で審議され、さらに住民、専門家を呼んでの公聴会も開かれる。大場氏が参加した日には約100人が傍聴し、質問者は18人、各々制限時間いっぱい発言し、審議は夜11時まで及んだ。

議員は男性6人、女性5人のたった11人、日本ではこの人口規模なら35人以上はいるだろう。選挙は2年ごとに市内の18歳以上の有権者の投票で行われる。議会での党派会派は存在せず、与党も野党もない。報酬は毎月730ドル(120円で換算して9万円弱)。議員の平均年齢は38歳。

このように市政を住民自らの手で作り上げていく中で帰属意識が強固なものになっていくようである。

これはすばらしいシステムである。住民が積極的に市政に参加する機会を設けながら、費用ははるかに少なくて住むのである。これも地方分権が理想的に完成すれば実現するかも知れない。地方自治法の改正で、議員定数は自治法で定める上限以下で条例で定められることになり、2003年1月1日までに自治体は、議員定数のあり方について議論し、条例化することが義務づけられた。たとえば、議員を専門家として遇するのであれば「少ない定数で報酬は高額」とか、生活感としての市民の意見を求めるのであれば「多い定数で報酬は少額」といった選択が実現される可能性がでてきたのである。

最後に地方分権と切り離せない市町村合併の目玉である議員定数の問題に触れると、新潟県が示した長岡市域7市町村が合併すると人口は30万人弱となり、議員定数上限は38人となる。もし、それぞれが議会を持ち続ければ上限で162人になる。財政的にはこの差は大きい。

アナーバ市のような自治体の出現を望みたい。そのとき私の息苦しさも回復することを期待して。

(注) 文中多数の箇所、今井 照著「地方自治のしくみ」から参照、引用させていただきました。